Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/992

05. 10. 77

Sachgebiet 611

Bericht*)

des Finanzausschusses (7. Ausschuß)

zu

dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU betreffend die Anwendung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
— Drucksache 8/876 —

dem von den Fraktionen der SPD und FDP eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Steuerentlastung und Investitionsförderung
— Drucksachen 8/900, 8/905 —

dem von der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten Entwurf eines Ersten Gesetzes zum Abbau der Überbesteuerung der Arbeitnehmer und Betriebe sowie zur Erhöhung des Kindergeldes für Kinderreiche (Steuerentlastungsgesetz 1978)
— Drucksache 8/592 —

dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Steuerentlastung und Investitionsförderung
— Drucksache 8/974 —

*) *zu den Beschlußempfehlungen Drucksachen 8/983, 8/984, 8/985 und 8/986*

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn 1
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 821, Goethestraße 56,
5300 Bonn-Bad Godesberg 1, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Bericht der Abgeordneten Dr. Diederich (Berlin) und Dr. Langner

I.

Die in diesem Bericht zusammengefaßten steuerlichen Konjunkturvorlagen wurden vom Plenum des Deutschen Bundestages in den folgenden Sitzungen an die Ausschüsse überwiesen: Drucksachen 8/592 und 8/876 in der 40. Sitzung am 9. September 1977, Drucksache 8/900 in der 42. Sitzung am 15. September 1977, Drucksache 8/974 in der 45. Sitzung am 4. Oktober 1977. Alle Vorlagen wurden dem Finanzausschuß federführend sowie dem Haushaltsausschuß mitberatend und gemäß § 96 der Geschäftsordnung überwiesen. Außerdem wurden zur Mitberatung überwiesen: Drucksache 8/592 dem Innenausschuß, dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung und dem Ausschuß für Wirtschaft, Drucksache 8/876 dem Ausschuß für Wirtschaft sowie Drucksache 8/900 dem Ausschuß für Wirtschaft und dem Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.

Nachdem das Steueränderungsgesetz 1977 zwischenzeitlich verkündet ist (BGBl. 1977 I S. 1586), ist die Vorlage — Drucksache 8/592 — mit Ausnahme der Erhöhung des Weihnachtsfreibetrages erledigt; deshalb haben der Innenausschuß und der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung auf eine Stellungnahme verzichtet. Der Ausschuß für Wirtschaft geht davon aus, daß die noch offene Erhöhung des Weihnachtsfreibetrages entsprechend dem weitergehenden Vorschlag in Drucksachen 8/900 und 8/974 verwirklicht wird und empfiehlt deshalb, die Drucksache 8/592 für erledigt zu erklären. Der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat sich gutachtlich mit dem im Finanzausschuß gestellten Antrag, die Frist nach § 14 a Abs. 4 EStG um zwei Jahre zu verlängern, befaßt und empfiehlt mit Mehrheit die Ablehnung des Antrags.

Zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und FDP — Drucksache 8/900 —, der im übrigen mit dem Regierungsentwurf — Drucksache 8/974 — voll übereinstimmt, empfiehlt der Ausschuß für Wirtschaft einstimmig die Zustimmung zur Erhöhung des Weihnachtsfreibetrages, der rückwirkenden Verbesserung der degressiven Afa für bewegliche Wirtschaftsgüter, der rückwirkenden Wiedereinführung der degressiven Gebäude-Afa für alle Bauherren sowie der Einführung eines Ausbildungsplatz-Abzugsbetrages; nur mit Mehrheit empfiehlt er die Erhöhung des tariflichen Grundfreibetrages. Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau begrüßt die Wiedereinführung der degressiven Gebäude-Afa und schlägt ergänzende Maßnahmen vor. Die Erwerber von Immobilienzertifikaten sollen wenigstens dann noch die degressive Gebäude-Afa erhalten, wenn sie das Zertifikat noch vor der Fertigstellung des Gebäudes erwerben. Das Förderungsenddatum für Modernisierungsmaßnahmen nach § 82 a EStDV soll durch ein Mindestalter des Gebäudes ersetzt werden, so daß ohne Gesetzesänderung künftig permanent weitere Gebäude in die Förderung hineinwachsen. In diesem Zusammenhang soll auch klargestellt werden, daß der Einbau von Solarkollektoren und Wärmepumpen ebenfalls zu den begünstigten Aufwendungen zählt.

Die Vorlagen in den Drucksachen 8/900 und 8/974 enthalten auch die Einführung eines steuerlichen Ausbildungsplatz-Abzugsbetrages. Insoweit stehen sie in Konkurrenz zum Gesetzentwurf des Bundesrates zur Regelung zusätzlicher Fragen der Ausbildungsplatzförderung — Drucksache 8/602 —, zu dem der in dieser Sache federführende Ausschuß für Bildung und Wissenschaft berichten wird. Es besteht in der Sache Einvernehmen unter den beteiligten Ausschüssen, daß die Vorschrift in der ergänzten Fassung der Drucksachen 8/900 und 8/974 übernommen werden soll; während der Ausschuß für Bildung und Wissenschaft die Beschlußempfehlung — Drucksache 8/972 — gegeben hat, diese steuerliche Vorschrift in dem Gesetzentwurf zur Regelung zusätzlicher Fragen der Ausbildungsplatzförderung zu belassen, empfiehlt der Finanzausschuß die Regelung im Rahmen des steuerlichen Konjunkturgesetzes, um eine wiederholte Änderung des Einkommensteuergesetzes zu vermeiden. Im Plenum wird darauf zu achten sein, daß nach Annahme einer der Empfehlungen die andere Empfehlung insoweit gegenstandslos wird.

Der Finanzausschuß hatte zeitweilig auch die Anträge der Fraktion der CDU/CSU betreffend Ausgleich von Steuerausfällen bei den Gemeinden — Drucksache 8/593 — und betreffend Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer — Drucksache 8/881 — in die Beratung einbezogen. Er hat die abschließende Beratung dieser Vorlagen jedoch einvernehmlich vertagt. Diese Vorlagen werden zusammen mit dem nun vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes (Gemeindefinanzreformänderungsgesetz) — Drucksache 8/923 — Gegenstand eines besonderen Berichts sein. Das gilt entsprechend für den ebenfalls zeitweise mitberatenen Antrag der Fraktion der CDU/CSU betreffend Förderung von Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft — Drucksache 8/709 — und den in die Anhörung bereits einbezogenen Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Investitionszulagengesetzes — BR-Drucksache 431/77 —.

Der Finanzausschuß hat über die Vorlagen am 14., 16. und 28. September sowie am 4. Oktober 1977 beraten und am 28. September 1977 in öffentlicher Sitzung 23 Verbände und Institutionen angehört.

Der Haushaltsausschuß wird gemäß § 96 GO gesondert berichten; über sein mitberatendes Votum wird nicht mehr besonders berichtet, es sei denn, es stünde im Widerspruch zu diesem Bericht.

II.

In der öffentlichen Anhörung haben folgende Verbände ihre Vorstellungen zu den vorgeschlagenen Maßnahmen dargelegt:

Deutscher Industrie- und Handelstag

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.

Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels e. V.

Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels e. V.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e. V.

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V.

Deutscher Bauernverband e. V.

Vorstand des Deutschen Genossenschafts- und Raiffeisenverbandes

Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände

zugleich mitvertretend

Deutscher Städtetag

Deutscher Landkreistag

Deutscher Städte- und Gemeindebund

Präsidium des Bundes der Steuerzahler e. V.

Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher

Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V.

Deutscher Mieterbund e. V.

Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e. V.

Verband Freier Wohnungsunternehmen e. V.

Bundesverband Privater Wohnungsunternehmen e.V.

Deutscher Gewerkschaftsbund

Deutscher Beamtenbund

Deutsche Steuergewerkschaft

Deutsche Angestellten-Gewerkschaft

Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands

Bundessteuerberaterkammer.

1. In der Anhörung wurden steuerliche Entlastungsmaßnahmen von allen Verbänden begrüßt und für konjunkturpolitisch erwünscht erachtet. Aber sowohl in der grundsätzlichen Betrachtung, als vor allem bei der Beurteilung der einzelnen vorgeschlagenen Maßnahmen zeigten sich erhebliche Unterschiede in der Auffassung darüber, was in der gegenwärtigen Lage sinnvoll und geboten ist.

   Mehrere Wirtschaftsverbände erwarten von ausreichenden steuerlichen Maßnahmen eine nachhaltige Stärkung der Investitionstätigkeit sowie des privaten Verbrauchs. Der Bundesverband der Deutschen Industrie und der Deutsche Industrie- und Handelstag sowie der Bund der Steuerzahler sind der Auffassung, Steuersenkungen seien, wie auch die Erfahrung mit zurückliegenden Konjunkturprogrammen gezeigt habe, wegen des unbürokratischen Entscheidungsprozesses im privaten Bereich besser als alle anderen finanzpolitischen Maßnahmen geeignet, die Investitionstätigkeit anzuregen und durch ein verbessertes Angebot auch geeignet, den privaten Konsum anzuregen. Da sie auch billiger seien als staatliche Förderungsprogramme, sei Steuerentlastungen der Vorzug zu geben.

   Bei grundsätzlicher Übereinstimmung wird namentlich aus dem Bereich des Einzelhandels die Frage aufgeworfen, ob gerade die vorgeschlagenen Maßnahmen geeignet seien, die anstehenden Probleme zu lösen oder ob nicht beispielsweise eine Verschiebung des Inkrafttretens der Umsatzsteuererhöhung oder Änderungen bei der Gewerbesteuer wirkungsvoller wären.

   Der Deutsche Beamtenbund zweifelt, ob steuerliche Maßnahmen überhaupt taugliche Instrumente der Konjunkturpolitik seien.

   Der Deutsche Gewerkschaftsbund ist der Auffassung, daß die gegenwärtigen beschäftigungspolitischen Probleme strukturelle Ursachen haben, weshalb konjunkturell wirksame Maßnahmen nur bedingt tauglich seien, die Probleme zu lösen. Im Gegensatz zu den Wirtschaftsverbänden ist der Deutsche Gewerkschaftsbund von der Wirksamkeit staatlicher Programme zur Stabilisierung der Beschäftigung überzeugt; er teilt auch nicht die Auffassung, wonach Hilfen über Steuern stets billiger seien als andere finanzielle Hilfsmaßnahmen des Staates. Da eine Förderung privater Investitionen stets die Gefahr beinhalte, daß auf diese Weise Arbeitsplätze wegrationalisiert werden — was von seiten der Wirtschaftsverbände nachdrücklich bestritten wird —, sei zu erwägen, ob nicht an die Stelle der Förderung privater Investitionen eine Steigerung der öffentlichen Investitionen und des öffentlichen Verbrauchs treten solle.

   Die Kommunalen Spitzenverbände bejahen Steuerentlastungsmaßnahmen; sie weisen aber auf die Notwendigkeit hin, daß für die entstehenden Einnahmeausfälle ein finanzieller Ausgleich geschaffen werden müsse.

2. Unabhängig von den unterschiedlichen Ausgangspunkten besteht Einigkeit, daß es aus psychologischen Gründen geboten sei, die zu treffenden Maßnahmen rasch zu verwirklichen. Dabei wird als wichtigste und bedeutendste Maßnahme überwiegend eine grundlegende Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs gefordert. Der neue Tarif soll durchgehend progressiv ausgestaltet sein, einen niedrigeren Eingangssteuersatz vorsehen, den Tarifsprung des geltenden Tarifs vermeiden, die Progression im unteren und mittleren Bereich mildern und dadurch den Grenzsteuersatz senken und damit zu einer gerechteren Besteuerung führen.

Ein Teil der Verbände hält es für möglich, diese Tarifreform zum 1. Januar 1978 in Kraft treten zu lassen, während ein anderer Teil die bis zum Jahresende verbleibende Zeit für zu knapp hält, um eine derart wichtige Frage grundlegend zu beraten, so daß die Tarifreform frühestens zum 1. Januar 1979 wirksam werden könne. Der Deutsche Gewerkschaftsbund spricht sich gleichfalls für eine grundlegende Tarifreform aus, die sich freilich nicht darauf beschränken dürfte, den Tarifsprung des geltenden Tarifs zu glätten. Der neue Tarif müsse vornehmlich vermeiden, daß sich die Progressionswirkung auf einen relativ kleinen Einkommensbereich besonders konzentriere. Eine Reform des Tarifs dürfe auch die staatlichen Transferleistungen nicht unberücksichtigt lassen, weshalb vor einer Tarifreform die Ergebnisse der Transfer-Enquete-Kommission abgewartet werden müßten.

3. Ist über die Ziele der Tarifreform im Grundsatz weitgehend Einigkeit zu beobachten, so unterscheiden sich die Auffassungen ganz erheblich in der Frage, was in der Zwischenzeit geschehen solle.

   a) Der Bundesverband der Deutschen Industrie, der Deutsche Industrie- und Handelstag, die Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels und der Deutsche Bauernverband geben bis zum Inkrafttreten des neuen Tarifs der von der Fraktion der CDU/CSU vorgeschlagenen Anwendung des Stabilitätsgesetzes den Vorzug und befürworten einen Abschlag in Höhe von 10 v. H. der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Sie halten die Anwendung des Stabilitätsgesetzes für das geeignetste Mittel, um rasch den Konsum und die Investitionen anzukurbeln, wenngleich eingeräumt wird, daß die verteilungspolitische Wirkung dieser Maßnahme nicht frei von Bedenken ist.

   Die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft und der Deutsche Beamtenbund befürworten gleichfalls die Anwendung des Stabilitätsgesetzes; sie sehen darin ein Mittel, rasch die Massenkaufkraft zu stärken. Der Christliche Gewerkschaftsbund spricht sich gleichfalls für die Anwendung des Stabilitätsgesetzes aus.

   Der Bund der Steuerzahler ist auch der Ansicht, von einer Anwendung des Stabilitätsgesetzes gingen starke Impulse für den Konsum und die Investitionen aus; er hält jedoch einen Abschlag von 6 bis 7 v. H. für ausreichend.

   Da die Maßnahmen zeitlich begrenzt sind, geht nach Meinung ihrer Befürworter von ihnen keine präjudizierende Wirkung auf einen neuen Tarif aus.

   Der Zentralverband des Deutschen Handwerks hält eine Anwendung des Stabilitätsgesetzes nicht für eine optimale Lösung, zumal die Verteilung des Konjunkturabschlags auf zwei Jahre verfahrensmäßige Schwierigkeiten aufwerfen würde.

   Der Deutsche Gewerkschaftsbund sowie die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher sprechen sich deutlich gegen einen Konjunkturabschlag aus, weil er die Bezieher hoher Einkommen übermäßig begünstige; dieser Personenkreis verwende die zusätzlichen Mittel nicht für den Konsum, sondern lege sie auf die hohe Kante. Hinzu komme, daß eine derartige Maßnahme eine sich hieran anschließende Tarifreform sehr wohl präjudiziere.

   b) Nahezu spiegelbildlich verhält sich die Auffassung der Verbände zu der von den Koalitionsfraktionen vorgeschlagenen Erhöhung des Grundfreibetrags. Lediglich der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher sprechen sich für eine Erhöhung des Grundfreibetrags aus. Dieser Maßnahme sei schon deshalb der Vorzug zu geben, weil sie für den unteren und mittleren Einkommensbereich nahezu dieselben Entlastungen bringe wie die Anwendung des Stabilitätsgesetzes, jedoch nur rund die Hälfte der Steuerausfälle verursache. Die Mehrzahl der Verbände sprach sich gegen diese Maßnahme aus. Der Bundesverband der Deutschen Industrie, der Deutsche Industrie- und Handelstag, die Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels argumentierten, daß dadurch die Manövriermasse für einen durchgehend progressiven Tarif verbraucht werde; hinzu komme, daß die gesamte Entlastung durch den Progressionsschub bei der nächsten Lohnrunde aufgezehrt werde.

   Der Zentralverband des Deutschen Handwerks und der Bund der Steuerzahler äußern gleichfalls Bedenken gegen diese Maßnahme; auch sie befürchten, dadurch würden die für eine Tarifreform benötigten Mittel verbraucht.

   Die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, der Deutsche Beamtenbund und der Christliche Gewerkschaftsbund sprechen sich wegen der damit verbundenen Nivellierung und wegen der Erschwerung der Tarifreform gleichfalls gegen die Heraufsetzung des Grundfreibetrags aus. Zudem löse die Erhöhung des Grundfreibetrages nicht die Probleme, die sich daraus ergeben, daß mit einem Hereinwachsen in die Progression häufig ein Herauswachsen aus der Gruppe der zum Empfang staatlicher Transferleistungen Berechtigten einhergehe. Eine Erhöhung des Grundfreibetrages vergrößere zudem die Kluft, die zwischen der Besteuerung der Renten und Pensionen bestehe.

   Die Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels hält eine Erhöhung des Grundfreibetrages in Kombination mit einer Tarifreform für eine sinnvolle konjunkturpolitische und verteilungspolitische Reform.

c) Die Deutsche Steuergewerkschaft hält die bis zum 1. Januar 1978 verbleibende Zeit für zu kurz, um eine sinnvolle Tarifreform durchzuführen. Sie empfiehlt als Vorstufe einen progressionswirksamen Konjunkturfreibetrag.

Die Stellungnahmen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, des Deutschen Industrie- und Handelstages und der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer lassen gleichfalls Sympathien für eine derartige Lösung erkennen, falls weder eine Tarifreform zum 1. Januar 1978 möglich ist noch ein allgemeiner Konjunkturabschlag eingeführt wird; dabei könnte dieser Freibetrag nach Auffassung der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer auf Arbeitnehmer beschränkt werden.

Der Christliche Gewerkschaftsbund spricht sich gleichfalls hilfsweise für einen Konjunkturfreibetrag aus.

4. Die vorgeschlagene Erhöhung des Weihnachtsfreibetrages wird einhellig begrüßt, weil dadurch die bei der Zahlung des Weihnachtsgeldes besonders spürbare progressive Besteuerung fühlbar gemildert werden kann.

   Der Einzelhandel und auch der Bund der Steuerzahler erwarten hiervon eine spürbare Nachfragebelebung namentlich auf dem Verbrauchsgütersektor, während der Bundesverband der Deutschen Industrie die Frage, ob die Erhöhung des Weihnachtsfreibetrages zu einer nachhaltigen Konjunkturbelebung führe, eher zurückhaltend beurteilt.

   Die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft tritt für eine Erhöhung auf 500 DM ein und der Deutsche Beamtenbund spricht sich für eine Zusammenlegung mit dem Arbeitnehmerfreibetrag aus.

   Die Deutsche Steuergewerkschaft weist auf die Notwendigkeit einer raschen Entscheidung in diesem Punkt hin, da die ersten Weihnachtsgehälter zum 15. November gezahlt werden, und da die lohn- und gehaltzahlenden Stellen eine Vorlaufzeit von sechs Wochen benötigen.

5. Die Anhebung des Höchstsatzes der degressiven AfA und die Wiedereinführung der degressiven Gebäude-Abschreibung wird überwiegend gebilligt. Der Bundesverband der Deutschen Industrie und der Deutsche Industrie- und Handelstag sehen hierin eine Maßnahme zur nachhaltigen Stärkung der Investitionsbereitschaft. Sie sprechen sich jedoch ebenso wie der Deutsche Genossenschafts- und Raiffeisenverband, die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer und der Bund der Steuerzahler unter Hinweis auf das Ausland für höhere Sätze und teilweise für eine Rückbeziehung auf den 1. Januar 1977 aus. Insbesondere solle mittelfristig geprüft werden, ob die Regelungen über die Abschreibung industrieller Gebäude nicht an die Vorschriften über die Abschreibung beweglicher Wirtschaftsgüter angepaßt werden kann.

   Die Vertreter des Einzelhandels und des Handwerks weisen darauf hin, daß die vorgesehenen Abschreibungserleichterungen für ihren Bereich nahezu ohne Bedeutung seien.

   Der Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer regt an, die degressive Gebäude-Abschreibung auch für Ausbauten, Umbauten und Erweiterungen zuzulassen.

6. Soweit zu dem vorgesehenen Ausbildungsplatz-Abzugsbetrag Stellung genommen wurde, wird seine Einführung ausdrücklich begrüßt.

7. Im Zusammenhang mit den vorliegenden Entwürfen haben verschiedene Verbände dem Ausschuß zusätzliche Anregungen unterbreitet:

   a) Der Bundesverband der Deutschen Industrie und der Deutsche Industrie- und Handelstag spricht sich für eine Verstärkung der Forschungsförderung aus, die sich freilich nicht nur auf kleinere und mittlere Unternehmen beschränken dürfe. Von besonderer Bedeutung sei in diesem Zusammenhang eine Begünstigung der Forschungslöhne und -gehälter. Beide Verbände regen auch eine Überprüfung der Grenze für die Bewertungsfreiheit geringwertiger Wirtschaftsgüter an. Dabei sei in der gegenwärtigen Konjunkturlage von besonderer Bedeutung, daß diese Wirtschaftsgüter von kleinen und mittleren Unternehmen einerseits hergestellt und andererseits angeschafft würden. In einer nachträglichen Stellungnahme erinnert der Bundesverband der Deutschen Industrie an die seit langem von der Bundesregierung zugesagte Verbesserung der Anrechnung ausländischer Steuern nach § 34 c EStG.

   b) Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels spricht sich dafür aus, statt der Abschreibungsverbesserungen Erleichterungen bei der Gewerbesteuer vorzusehen. Weiter solle der Schuldzinsenabzug für Kredite der Privathaushalte wieder eingeführt werden.

   c) Dies wird auch vom Zentralverband des Deutschen Handwerks befürwortet, der sich für die Einführung einer Investitionsrücklage für kleinere und mittlere Betriebe sowie für eine Anhebung des Vorwegabzugs bei den Vorsorgeaufwendungen ausspricht.

   d) Der Deutsche Bauernverband regt an, § 82 a EStDV auf solche Wohngebäude auszudehnen, die zu einem landwirtschaftlichen Betriebsvermögen gehören.

   e) Die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft tritt für eine Verbesserung der steuerlichen Berücksichtigung von Unterhaltsleistungen ein.

   f) Auf dem Gebiet des Wohnungswesens werden folgende Wünsche geäußert:

Der Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer schlägt vor, bei älteren Gebäuden als Abschreibungsbasis statt des Einheitswertes vom 21. Juni 1948 den auf den 1. Januar 1964 festgestellten Einheitswert zuzulassen. Weiter sollen die Höchstgrenzen für erhöhte Absetzungen angehoben werden. Modernisierungsmaßnahmen sollen künftig bei allen Gebäuden zugelassen werden, die mindestens 15 Jahre alt sind. Weiter soll erlaubt werden, Rücklagen für künftige Instandhaltungskosten zu bilden.

Der Verband Freier Wohnungsunternehmen spricht sich ebenso wie der Bundesverband Privater Wohnungsunternehmen gleichfalls für die Einführung einer Instandhaltungsrücklage aus; weiter sollen die Kürzungsmöglichkeiten bei der Gewerbeertragsteuer nach § 9 des Gewerbesteuergesetzes für Wohnungsbauunternehmen erweitert werden. Die Neufassung des § 7 Abs. 5 EStG soll auch auf solche Gebäude erstreckt werden, die an dem maßgeblichen Stichtag zwar hergestellt, aber noch nicht veräußert sind. Schließlich soll § 7 b Abs. 7 EStG in der Weise geändert werden, daß die vom Bauträger vorgenommenen erhöhten Absetzungen die steuerlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten nicht mindern.

Der Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen tritt für eine Verbesserung der Wohnungsbau-Sparförderung ein.

III.

Die Konzeptionen von Bundesregierung und Koalitionsfraktionen einerseits und der Fraktion der CDU/CSU andererseits unterscheiden sich auf steuerlichem Gebiet im wesentlichen hinsichtlich des Umfangs und der Art und Weise der Verteilung der Entlastungen auf die Einkommensgruppen. Der Einnahmeverzicht nach dem Koalitionsvorschlag — der jedoch mit einem überdurchschnittlichen Anwachsen der öffentlichen Haushalte insbesondere im investiven Bereich und weiteren flankierenden Maßnahmen einhergehen soll — beschränkt sich einschließlich der Vervierfachung des Weihnachtsfreibetrages, der degressiven Afa für bewegliche und unbewegliche Wirtschaftsgüter und des Ausbildungsplatz-Abzugsbetrages auf ein Volumen von ca. 7,2 Mrd. DM, während ein zehnprozentiger Konjunkturabschlag etwa den doppelten Ausfall bedeutet hätte. Die Koalitionsfraktionen halten eine so weitgehende Neuverschuldung nicht für vertretbar, während die Opposition bei gleichzeitiger Beschränkung der Haushaltsausweitung dieses Volumen für notwendig hält, um eine Kehrtwendung in der Steuerpolitik zu signalisieren.

Die verteilungspolitische Auseinandersetzung hat sich am Vorschlag einer Anhebung des Grundfreibetrages entzündet. Die Koalition sieht die Vorteile ihres Vorschlags in

— einer Gleichmäßigkeit der Entlastung mit großer Konsumanstoßwirkung, zumal eine Entlastung mit Progressionswirkung erwarten ließe, daß ein größerer Teil der Entlastung gespart würde,

— einer Nichtpräjudizierung der Tarifreform, weil die Anhebung des Grundfreibetrages sich im Prinzip bereits aus der Fortentwicklung der Sozialhilfeleistungen als Ausdruck des Existenzminimums ergebe,

— einem eher mäßigenden Einfluß auf die Tarifverhandlungen, weil eine progressive Entlastung der Unternehmer nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz unter Einschluß der ohnehin durch die Körperschaftsteuerreform begünstigten juristischen Personen die Begehrlichkeit der Gewerkschaften erst recht wecken würde.

Die Opposition hält dem Koalitionskonzept entgegen,

— es diene der Gleichmacherei,

— es sei kein nennenswerter Beitrag zum Abbau der Überbesteuerung insbesondere der aus der Proportionalzone herauswachsenden Mehrheit der Arbeitnehmer,

— die Präferenzen einer künftigen Tarifreform würden präjudiziert,

— allein eine Rechtsverordnung nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz wirke ausreichend und schnell; die Konjunkturpolitik dürfe nicht durch Verteilungspolitik verwässert werden, insbesondere müsse der gleiche Maßstab bei Zu- und Abschlägen beibehalten werden.

Der Antrag der Opposition, die Bundesregierung aufzufordern, einen zehnprozentigen Abschlag auf die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer durch Rechtsverordnung anzuordnen, fand im Ausschuß keine Mehrheit. Die Mehrheit hat es außerdem abgelehnt, das Steuerpaket aufzuschnüren und die unstreitigen Teile vorab in einem besonderen Gesetz zu regeln; sie ist der Auffassung, daß die steuerlichen Maßnahmen nur in ihrer Gesamtheit die erforderlichen konjunkturpolitischen Wirkungen entfalten und es auch möglich ist, sie rechtzeitig zu verabschieden, um insbesondere eine Absetzung des erhöhten Weihnachtsfreibetrages noch in diesem Jahr zu gewährleisten.

IV.

Der Ausschuß hat sich mit der Stellungnahme des Bundesrates auseinandergesetzt. Er hat den Bericht der Bundesregierung über die Möglichkeiten zur Einführung eines Einkommensteuertarifs mit durchgehendem Progressionsverlauf — Tarifbericht (§ 56 EStG) — Drucksache 8/62 — sowie weitere Tarifmodelle (T 600 und T 602) in die Beratung einbezogen. Im Ausschuß besteht Einvernehmen, daß eine Tarifreform zur Entlastung unterer und mittlerer Einkommen und insbesondere zur Beseitigung des Tarifsprunges — wie er heute im Anschluß an die Proportionalzone besteht — alsbald erfolgen soll. Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß damit noch keine Einigkeit für einen konkreten Tarifverlauf in allen Einzelheiten besteht; diese Festlegung wird nach überwiegender Meinung

nur in einer mühevollen Auseinandersetzung mit den verschiedenen Kritiken am geltenden Tarif und ihrer möglicherweise unterschiedlichen Bewertung erfolgen können. Insbesondere erscheint es wünschenswert, hierbei die künftigen Feststellungen der Transfer-Enquete-Kommission zu berücksichtigen, die jedoch erst im kommenden Jahr zur Verfügung stehen werden. Zu der von der Mehrheit beschlossenen Erhöhung des Grundfreibetrages um 510/1 020 DM wurde im Ausschuß weder ein bestimmter anderer Tarif noch ein Tarifausgleichsbetrag oder Konjunkturfreibetrag alternativ beantragt.

Der Ausschuß sieht sich auch nicht in der Lage, im Rahmen dieses eilbedürftigen konjunkturpolitischen Steuergesetzes bereits die notwendigen Konsequenzen aus dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts zu den steuerlichen Kinderadditiven vom 8. Juni 1977 (1 BvR 265/75) zu ziehen. Wie auch das Bundesverfassungsgericht feststellt, sind mehrere Alternativen für eine verfassungskonforme Lösung denkbar, die einer intensiven Beratung bedürfen, zumal sie auch unter dem Gesichtspunkt des Verwaltungsaufwandes sorgfältig zu prüfen sein werden. Auch die Bundesregierung, die hierzu einen Gesetzentwurf angekündigt hat, konnte diese Prüfung bisher nicht abschließen. In der vorgeschlagenen Entschließung wird zum Ausdruck gebracht, daß die Bundesregierung einen Gesetzentwurf so bald wie möglich vorlegen soll. Ein weitgehender Entschließungsantrag der CDU/CSU, der auch eine Überprüfung des gesamten Kinderlastenausgleichs unter konjunkturellen Gesichtspunkten forderte, fand keine Mehrheit.

Der Vorschlag des Bundesrates, den Ausbildungsplatz-Abzugsbetrag auch auf andere Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln, die dazu bestimmt sind, zusätzliche Ausbildungsplätze bereitzustellen (z. B. Mittel der Bundesanstalt für Arbeit und der Länder), auszudehnen und die gesamte Regelung zu befristen, wurde in dieser Form nicht aufgegriffen und fand auch in einer abgewandelten Form, nach der die Bundesregierung zur Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf gleichartige Fälle ermächtigt werden soll, keine Mehrheit.

Dagegen hat der Ausschuß einmütig die vom Bundesrat vorgeschlagene Streichung der dreijährigen Behaltefrist (§ 13 Abs. 2 des Berlinförderungsgesetzes) übernommen, weil diese Sonderregelung für Berlin durch die allgemeine Anhebung der degressiven Abschreibungssätze entbehrlich geworden ist. Der Ausschuß empfiehlt darüber hinaus in einer weiteren Entschließung, die Bundesregierung zu ersuchen, im Zusammenhang mit dem alsbald zur Beratung anstehenden Regierungsentwurf zur Änderung des Investitionszulagengesetzes — BR-Drucksache 431/77 — die weitere Wirksamkeit des Berlinförderungsgesetzes und des Zonenrandförderungsgesetzes zu prüfen und gegebenenfalls Vorschläge zu unterbreiten, die eine ausreichende Förderung auch künftig sicherstellen, nachdem der Entschließungsantrag der CDU/CSU keine Mehrheit fand, durch den die Bundesregierung aufgefordert werden sollte, durch geeignete Vorlagen dafür Sorge zu tragen, daß der Präferenzvorsprung Berlins, insbesondere bei der degressiven Abschreibung, anläßlich der Novellierung des Investitionszulagengesetzes wieder hergestellt wird.

V.

Der Ausschuß hat die Anregungen des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau geprüft, schlägt jedoch keine gesetzlichen Änderungen vor, nachdem das Bundesministerium der Finanzen versichert hat, daß es den Übergangserlaß auf Grund der neuen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs zum Bauherrenbegriff nach § 7 Abs. 5 EStG (BStBl. 1974 II S. 704) zur Prüfung einer späteren Anschlußregelung um ein weiteres Jahr verlängern werde und nachdem im Ausschuß klargestellt worden ist, daß die Verwendung von Solarkollektoren und Wärmepumpen bereits weitgehend gefördert wird. Im einzelnen wurde die Rechtslage zum Einbau der energiesparenden Anlagen wie folgt gesehen:

1. Aufwendungen für den Einbau von Heizungs- und Warmwasseranlagen, die auf Solar- oder Wärmepumpentechnik beruhen, sind bei der Herstellung eines Ein- oder Zweifamilienhauses im Rahmen des § 7 b des Einkommensteuergesetzes abschreibungsbegünstigt.

2. Werden solche Anlagen in ein bereits bestehendes Ein- oder Zweifamilienhaus oder in ein Mehrfamilienhaus eingebaut, das bisher lediglich Ofenheizung enthielt, können die Aufwendungen nach § 82 a der Einkommensteuer-Durchführungsverordnung erhöht abgeschrieben werden. Voraussetzung ist, daß das Gebäude, in das die Heizungsanlage eingebaut wird, vor dem 1. Januar 1957 hergestellt worden ist und überwiegend Wohnzwecken dient.

3. Wird eine bereits bestehende Zentralheizungsanlage durch eine auf Solar- oder Wärmepumpentechnik beruhende Heizungsanlage ersetzt, können die Aufwendungen für den Umbau regelmäßig als Erhaltungsaufwand abgezogen werden. Die Aufwendungen können auf zwei bis fünf Jahre gleichmäßig verteilt werden.

   Bei selbstgenutzten Einfamilienhäusern, deren Nutzungswert nach § 21 a EStG ermittelt wird, können diese Aufwendungen nicht gesondert abgezogen werden.

4. Werden zusätzlich zu einer bestehenden Heizungsanlage in Wohngebäude solartechnische oder Wärmepumpenanlagen eingebaut, sind die Aufwendungen für den Einbau dieser Anlagen Herstellungsaufwand, der zusammen mit dem Gebäude nach § 7 Abs. 4 oder Abs. 5 EStG (regelmäßig 2 v. H., bei vor dem 1. Januar 1924 errichteten Gebäuden 2,5 v. H.) abgeschrieben werden kann (bei Einkunftsermittlung nach § 21 a EStG nicht gesondert abziehbar).

   Werden solche Anlagen innerhalb des Begünstigungszeitraumes des § 7 b EStG eingebaut, können sie — soweit die Höchstgrenzen von 150 000/200 000 DM noch nicht ausgenutzt sind — bis

zum Ende des Begünstigungszeitraums erhöht abgeschrieben werden.

5. Andere Herstellungsaufwendungen, die ausschließlich dem Wärmeschutz dienen, können nach § 82 a EStDV erhöht abgeschrieben werden, wenn sie an einem Gebäude vorgenommen werden, das vor dem 1. Januar 1957 fertiggestellt worden ist und überwiegend Wohnzwecken dient.

VI.

Mit Mehrheit abgelehnt wurden folgende Änderungsanträge aus der Fraktion der CDU/CSU:

— der Antrag, Ausbauten, Umbauten und Erweiterungen bei Gebäuden ohne die Einschränkung des § 7 Abs. 5 a EStG zu begünstigen,

— der Antrag, das Kreditaufnahmeverbot bei den Vorsorgeaufwendungen zu beseitigen (§ 10 Abs. 2 Ziff. 1 EStG),

— der Antrag, die Frist für die begünstigte Veräußerung von Grund und Boden eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebes um drei Jahre zu verlängern (§ 14 a Abs. 4 EStG),

— der Antrag, eine Ermächtigung zu schaffen, nach der der Ausbildungsplatz-Abzugsbetrag (§ 24 b EStG) durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates auf andere gleichartige Zuschüsse ausgedehnt werden kann,

— der Antrag, die Sonderabschreibungen nach § 3 Zonenrandförderungsgesetz bei beweglichen Anlagegütern von 50 auf 60 v. H. und bei Gebäuden von 30 auf 40 v. H. zu erhöhen,

— der Antrag, § 8 der Verordnung über die steuerliche Begünstigung von Wasserkraftwerken, der die Vergünstigung an ein bestimmtes Ausschüttungsverhalten bindet, zu streichen.

VII.

Der Ausschuß hat die in der öffentlichen Anhörung vorgebrachten zusätzlichen Anregungen eingehend geprüft. In dem vorliegenden Gesetz konnte er jedoch nur wenigen Vorschlägen entsprechen, weil ein Teil der Anregungen nur mittel- oder langfristig zu verwirklichen wäre, so daß im Rahmen des vorliegenden eilbedürftigen Gesetzgebungsvorhabens eine Lösung nicht möglich war. Ein anderer Teil der Vorschläge führt zu Steuermindereinnahmen, die nach Auffassung des Ausschusses zusätzlich zu den durch die vorgeschlagenen Maßnahmen verursachten Mindereinnahmen nicht hingenommen werden können. Gegen einen weiteren Teil der Vorschläge bestehen steuersystematische Bedenken. Soweit der Ausschuß die Anregungen nicht aufgegriffen hat, hat er sich von folgenden Erwägungen leiten lassen:

1. Die Ausschußmehrheit hat den Vorschlag, das Inkrafttreten der Mehrwertsteuererhöhung hinauszuschieben, nicht aufgegriffen. Sie hält die Erhöhung der Umsatzsteuer für unverzichtbar, um die in dem vorliegenden Gesetz beschlossenen Maßnahmen zu finanzieren.

2. Die von einem Teil der Wirtschaftsverbände angesprochenen Probleme der Forschungsförderung wird der Ausschuß bei der Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Investitionszulagengesetzes erörtern.

3. Der Ausschuß hat den Vorschlag, die Grenze für die Bewertungsfreiheit geringwertiger Wirtschaftsgüter zu erhöhen, nicht aufgegriffen. Eine Anhebung der Grenze würde zu hohen Steuerausfällen führen, die zusätzlich zu den Kosten der beschlossenen Maßnahmen nicht hinnehmbar sind.

4. Aus denselben Gründen hat der Ausschuß dem Petitum, die Sätze für die degressive Afa über die Vorlage hinaus zu erhöhen, nicht entsprochen.

5. Nicht nähergetreten ist der Ausschuß auch der Frage, ob für kleinere und mittlere Betriebe eine Investitionsrücklage zugelassen werden soll, zumal dieser Vorschlag eine Reihe grundsätzlicher und schwieriger Fragen aufwirft, deren eingehende Prüfung im Rahmen der vorliegenden Entwürfe nicht möglich war.

6. Das gleiche gilt für die Anregung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, die Anrechnung ausländischer Steuern im Rahmen des § 34 c EStG zu verbessern.

7. Die Probleme, die eine Erhöhung des Vorwegabzugs für selbständig Tätige bei der Geltendmachung von Sonderausgaben aufwirft, konnten im Rahmen des besonders eilbedürftigen Gesetzes nicht gelöst werden; dies gilt andererseits auch für eine Reform der Besteuerung von Altersbezügen.

8. Zu den von verschiedenen Seiten vorgeschlagenen Erleichterungen bei der Gewerbesteuer ist festzustellen, daß das Steueränderungsgesetz 1977 auf diesem Gebiet Milderungen gebracht hat, und daß wesentliche Änderungen im System der Gewerbesteuer nur im Rahmen einer auch die europäischen Gesichtspunkte berücksichtigenden Gewerbesteuerreform vorgenommen werden können.

9. Folgende aus dem Bereich der Wohnungswirtschaft herrührenden Vorschläge wurden nicht aufgegriffen:

   — Zulassung einer Rücklage für künftige Instandhaltungskosten von Wohnungen. Die Bildung von Rücklagen ist der Einkunftsermittlung bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung fremd.

   — Zulassung der zum 1. Januar 1974 festgestellten Einheitswerte statt der Einheitswerte zum 21. Juni 1948 als Afa-Basis bei älteren Gebäuden. Der Vorschlag bedeutet die Aufstockung der historischen fiktiven Anschaffungskosten um einen Inflationszuschlag. Von einer derartigen Maßnahme würden erhebliche Präjudizwirkungen ausgehen.

— Änderung des § 7 Abs. 7 EStG in der Weise, daß die vom Bauträger vorgenommenen erhöhten Absetzungen die steuerlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten nicht mindern. Der Vorschlag bedeutet eine Änderung des Begriffs des Veräußerungsgewinns, denn dieser besteht in dem Unterschied zwischen dem Buchwert und dem Veräußerungserlös.

10. Nicht aufgegriffen wurde auch die vorgeschlagene Erweiterung des § 9 Abs. 1 Nr. 2 des Gewerbesteuergesetzes auf Wohnungsbauunternehmen. Die Kürzungsvorschrift des § 9 Abs. 1 Satz 2 des Gewerbesteuergesetzes ist nicht frei von Bedenken. Zum einen erscheint es aus wohnungspolitischer Sicht nicht gerechtfertigt, die in dieser Vorschrift enthaltene Steuerbefreiung den Grundstücksverwaltungsunternehmen unter gewissen Voraussetzungen zu gewähren, die Wohnungsbauunternehmen aber von dieser Vergünstigung auszuschließen. Eine Ausdehnung der Steuervergünstigung auf Wohnungsbauunternehmen ist jedoch nicht möglich, weil dann aus Gründen der Gleichbehandlung sämtliche Bauleistungen gewerbesteuerlich begünstigt werden müßten, denn der Erwerb einer schlüsselfertigen Wohnung kann nicht anders behandelt werden als die Herstellung durch denjenigen, der das Objekt bewohnen will.

Die Bundesregierung hat die Absicht, Vorschläge zu unterbreiten, um die Vorschrift auf ihren ursprünglichen Sinn zurückzuführen, der dahin ging, eine Doppelbelastung mit Gewerbe- und Grundsteuer zu vermeiden, wenn Kapitalgesellschaften mit der bloßen Verwaltung eigenen Grundbesitzes lediglich wegen ihrer Rechtsform gewerbesteuerpflichtig sind.

11. Der Ausschuß hat keine Veranlassung gesehen, im Rahmen des vorliegenden Gesetzes die Vorschriften des Wohnungsbau-Prämiengesetzes zu ändern.

12. Nicht aufgegriffen wurde auch die Anregung, die erhöhten Absetzungen nach § 82 a EStDV auf Wohngebäude zuzulassen, die zu einem landwirtschaftlichen Betriebsvermögen gehören. Die Ausdehnung der Anwendbarkeit des § 82 a EStDV auf Betriebsvermögen kann nicht isoliert für den Bereich der Land- und Forstwirtschaft entschieden werden; es wären daher Berufungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen zu erwarten.

VIII.

Namens des Ausschusses bitten die Berichterstatter, entsprechend der Beschlußempfehlungen zu den vier Vorlagen zu beschließen.

Bonn, den 4. Oktober 1977

Frau Funcke	**Dr. Diederich (Berlin)**	**Dr. Langner**
Vorsitzende	Berichterstatter	

